

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 347.962

ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА СУДЕБНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

канд. юрид. наук, доц. Е.Н. ЯРМОЦ
(Полоцкий государственный университет)

Раскрывается роль и сущность института судебного администрирования. Рассматриваются исторические, социальные и правовые предпосылки возникновения судебного администрирования в некоторых зарубежных государствах. Указывается на процесс трансформации правового статуса суда в сторону необходимости обеспечения его большей самостоятельности в сфере управленческой деятельности. Акцентируется внимание на возрастании значимости управленческих процессов в судебной деятельности. Выделяются основные модели судебного администрирования в зарубежных государствах, описываются их характерные черты. Анализируется возможность введения института судебного администрирования в Республике Беларусь.

Ключевые слова: суд, судебное администрирование, администратор суда, модели судебного администрирования.

Введение. Характерной особенностью существования судебной власти на современном этапе развития белорусской государственности является процесс ее внутренней самоорганизации, при которой она самостоятельно определяет направления своего развития и осуществляет управленческую деятельность. То есть институт судебного управления, детально регламентированный и активно развивающийся в советский период, не утратил своего значения, а трансформировался в качественно новое состояние. Сегодня суд в Республике Беларусь должен позиционировать себя как учреждение, максимально приближенное к населению, и располагать, в случае необходимости, возможностями технической, психологической и иной поддержки и сопровождения судебной деятельности.

Современный суд, наряду со своей основной функцией по осуществлению правосудия, способен выполнять и иные функции:

- *информационно-консультативную* (сбор, анализ, систематизация и предоставление полезной и необходимой для граждан и иных заинтересованных лиц информации о судебной деятельности);
- *аналитическую* (мониторинг общественного мнения и дифференциация социальных ожиданий от судебной деятельности, анализ статистических данных, судебной практики, мониторинг средств массовой информации об основных новостях, касающихся судебной деятельности);
- *образовательно-корпоративную* (взаимодействие с вузами, иными учреждениями и организациями, проведение совместных круглых столов, конференций, обмен опытом;
- *создание положительного образа судебных органов в сознании общественности).*

Основная часть. Суд является публичным органом, который обеспечивает исполнение закона и действует открыто, в общественных интересах. В современных условиях развития белорусской государственности возникает необходимость в эффективном управлении судом как институциональной единицей судебной власти. Категория «управление» в большей степени присуща исполнительной ветви государственной власти, но в то же время в целях обеспечения повышения эффективности и легитимности судебной власти ее использование применительно к судебной деятельности также представляется уместным. Следует согласиться с О.Ю. Дудченко, которая следующим образом охарактеризовала природу управленческих процессов, протекающих в суде: «<...> цілеспрямована практична діяльність осіб, які займають адміністративні посади в певному суді, що передбачає керування конкретним, окремим елементом судової системи (судом), і полягає в технологічному процесі підготовки, прийняття управлінських рішень, направлених на забезпечення належного функціонування суду з метою забезпечення ефективного здійснення правосуддя» [1, с. 178].

Говоря об историко-правовых предпосылках возникновения института судебного администрирования? следует отметить, что он появился в США. В начале XX века в США управление судами еще не выделилось в отдельную функцию суда, а структура судов оставалась достаточно простой. Судьи США не обладали навыками управленческой деятельности. Формирование концепции внутрисистемного

управления и процесс осознания места судов в организации судебного управления происходил неспешно. Лишь с середины XX века началось реформирование системы управления деятельностью судебных органов и создание инфраструктуры, укомплектованной профессиональными управленческими кадрами. Суд начинает рассматриваться как самоуправляемая структура, а судебное администрирование приобретает институциональную структуру. Так, в единую организацию начали объединяться судебные администраторы судов штатов (Конференция судебных администраторов штатов), некоторое время спустя – судебные администраторы судов первой инстанции (Национальная ассоциация администраторов судов первой инстанции). В настоящее время все судебные администраторы объединены в единую Национальную ассоциацию судебного администрирования (НАСМ, 1985 г.) [2]. Впоследствии в 2004 году была создана Международная ассоциация судебного администрирования [3].

В целях научно-методического сопровождения процесса институционализации судебного администрирования в 1951 году был создан Институт судебной администрации при Нью-Йоркском университете, а в 1970 году – Институт судебного менеджмента, который проводил процедуру сертификации судебных администраторов. Сочетание слов «судебное» и «администрирование» указывает на двойственную природу данной деятельности. Полагаем, что администратора суда необходимо рассматривать как должностное лицо, деятельность которого непосредственно не связана с осуществлением правосудия, но которое способствует его осуществлению, выполняя функции по управлению судебным учреждением, а также по обеспечению технической, психологической и иной поддержки, сопровождения судебного процесса, делая судебную власть более доступной и открытой.

В настоящее время в США при назначении на должность судебного администратора предпочтение отдается не судьям, а профессиональным менеджерам, которые избираются составом суда и ему подотчетны. Как правило, *судебный администратор* осуществляет свою деятельность по следующим основным направлениям:

- планирование и организация текущей судебной деятельности;
- подбор и расстановка кадров, необходимых для функционирования суда;
- управление финансами;
- распределение дел между судьями;
- вопросы автоматизации управления;
- работа с информационными источниками;
- ведение делопроизводства;
- связь с общественностью и средствами массовой информации и иными государственными органами и учреждениями;
- работа с присяжными заседателями и т.п.

Причем, как правило, в крупных судах практически каждое из направлений курируется соответствующим помощником администратора суда [4, с. 36].

Также в США в круг профессиональных обязанностей администратора суда входит осуществление контроля за соблюдением культуры общения сотрудников суда с населением [5, с. 40].

Что касается социально-правовых предпосылок появления *института судебного администрирования*, то толчком к этому послужила идея о том, что правосудие должно быть не только законным, но также доступным, информативным и инклюзивным. Постепенно в зарубежных государствах начали вырисовываться контуры принципиально новой модели судебной власти – власти, которая бы отвечала, прежде всего, потребностям населения. С этим связано появление так называемых «сопутствующих» судебному администрированию институтов и технологий, которые бы постепенно приближали суд к обществу. Так, во многих государствах пришли к осознанию необходимости учреждения в судах новых должностей, функционально дополняющих должность администратора суда: должность судебного психолога (педагога), выполняющего крайне важную функцию психолого-педагогического сопровождения подростка и его родителей до, во время и после судебного процесса [6]; технического персонала для работы с информационными и компьютерными системами; должность управляющего судебными делами, судебных корреспондентов и т.п.

Объем и характер полномочий *судебного администратора* разнится в зависимости от модели *судебного администрирования*, принятой в том или ином государстве. Однако все они основываются на понимании того, что работа суда должна строиться на взаимодействии председателя суда и администратора суда. Первая модель характерна для государств постсоветского пространства, где еще совсем недавно на законодательном уровне функции по материально-техническому обеспечению деятельности судов были разделены между органами исполнительной и судебной власти, а председатель суда рассматривался в качестве единоличного руководителя судебного учреждения. Однако сегодня, к примеру, в Украине [1; 7] и Российской Федерации [8–10] законодательно регламентирован статус судебного ад-

министратора, что свидетельствует о формировании практико-экспериментальных основ судебного администрирования. При этом руководство аппаратом суда осуществляет председатель суда, в подчинении которого находится администратор суда. Деятельность администратора суда носит преимущественно организационно-распорядительный характер.

Вторая модель сложилась в государствах, имеющих давние традиции функционирования института судебного администрирования. Для данной модели характерным является то, что администратор суда обладает самостоятельностью и является фактическим руководителем аппарата суда. Как правило, его деятельность не ограничивается материально-техническим обеспечением деятельности суда, а связана с выполнением и контролем за выполнением некоторых процессуальных и процессуально-технических функций, связанных с обеспечением судебного процесса. Судебные администраторы участвуют в процессах планирования и организации текущей деятельности суда, укомплектования отдела судебной администрации необходимыми кадрами и руководства их работой. Чаще всего в круг обязанностей отделов судебной администрации входит: управление кадрами, финансами и бюджетом; распределение судебных дел в системе в целом; вопросы автоматизации управления; работа с присяжными; связь с общественностью; работа с информационными источниками и распространение информации; ведение делопроизводства: проведение исследовательской работы и предоставление консультаций; связь с другими государственными учреждениями и т.п.

В Республике Беларусь аналогом института судебного администрирования выступает *институт «организационного и материально-технического обеспечения деятельности судов»*, который нельзя отнести ни к одной из предложенных моделей судебного администрирования. Так, существование института судебного администрирования и соответствующего аппарата суда, выполняющего обеспечительные по отношению к правосудию функции, абсолютно оправданно в тех государствах, где имеются сложившиеся традиции осуществления правосудия и разветвленная специализированная судебная система.

В Республике Беларусь судебная система строится на принципах единства и централизации, что предполагает единообразие структуры, состава судов и судебной практики по рассмотрению той или иной категории дел. Количественный состав судей в общих судах Республики Беларусь неоднороден. Так, в Беларуси по состоянию на 2017 год насчитывается 157 общих судов, из которых 142 являются районными (городскими) судами, большинство из которых – одноставными с количеством судей от 3 до 5 человек. И лишь в областных центрах и некоторых городах (районах) суды являются многоставными (с количеством судей свыше 10 человек). Следовательно, введение в штат должности судебного администратора с соответствующими работниками аппарата суда должно быть еще и экономически целесообразно. В то же время не стоит забывать, что основное количество дел рассматривается и разрешается именно в судах нижнего звена, от эффективности работы которых зависит общественное мнение о судебной системе государства в целом.

В различные периоды развития белорусской государственности функции по организационному и материально-техническому обеспечению деятельности судов сосредотачивались попеременно в двух ведомствах – в ведении органов исполнительной власти (Наркомат юстиции БССР, позже – Министерство юстиции Республики Беларусь); в ведении судебной власти; часть функций находилась в ведении исполнительной власти, часть – судебной (по Закону Республики Беларусь от 13 января 1995 года «О судостроительстве и статусе судей в Республике Беларусь» и Кодексу Республики Беларусь «О судостроительстве и статусе судей»).

В Концепции судебно-правовой реформы Республики Беларусь от 23 апреля 1992 года указывалось на необходимость сохранения централизованного материально-технического обеспечения судов. Сама идея, несомненно, заслуживает внимания, и верна с точки зрения целесообразности освобождения судов от функций, не связанных с осуществлением правосудия. Однако с позиций необходимости пересмотра места и роли судов в системе государственно-общественных отношений целесообразным видится наделение судов некоторой самостоятельностью в принятии организационно-управленческих решений, касающихся его внутрисистемной деятельности. Так, в Послании Президента Республики Беларусь о перспективах развития судов общей юрисдикции Республики Беларусь отмечается, что «Суды, как одна из ветвей власти, не остаются в стороне от тех процессов, которые происходят в нашем обществе. С учетом современных условий суды должны быть более мобильными и открытыми для населения, стать значительным воспитательным резервом в государстве» [11].

В этой связи полагаем, что передача функций по организационному, материально-техническому и кадровому обеспечению деятельности судов общей юрисдикции и органов судейского сообщества из компетенции Министерства юстиции и главных управлений юстиции областных (Минского городского) исполнительных комитетов Республики Беларусь в компетенцию Верховного Суда Республики Беларусь (согласно Декрету Президента Республики Беларусь № 6 от 29 ноября 2013 г.) [12] явилась одновремен-

но и правовой предпосылкой, и правовым основанием для формирования института судебного администрирования в Республике Беларусь.

На наш взгляд, необходимо отграничивать процесс осуществления правосудия от процесса управления судом как публичным учреждением. По словам Т.П. Захаровой и А.А. Куделиной, судебный администратор выполняет двойную функцию – «освобождает время судьи для осуществления правосудия, и вносит в судебную деятельность профессиональный уровень управления» [13, с. 119]. И если в односоставных судах совмещение данных функций в лице председателя суда на первых порах представляется возможным, то в многосоставных судах можно констатировать все более увеличивающуюся нагрузку на судей и председателя суда как руководителя судебным учреждением. В этой связи актуализируется вопрос об освобождении председателя суда от выполнения функций, не связанных непосредственно с процессом осуществления правосудия, и передачи части полномочий по управлению судебным учреждением администратору суда.

Что касается подготовки кадров судебных администраторов, то следует отметить, что в учреждениях высшего образования Республики Беларусь подготовка по специальности «Судебное администрирование» не ведется. Полагаем, что такая подготовка может осуществляться в рамках специальности «Правоведение» в качестве выбора будущими юристами одной из специализаций, которая должна включать в себя наряду с вопросами права знания по основам менеджмента и социальным коммуникациям. Приемлемым является также прохождение соответствующей переподготовки или курсов повышения квалификации после окончания обучения по специальности «Правоведение». Также подготовка судебных администраторов может осуществляться в рамках отдельной магистерской программы.

В качестве основных функций, возлагаемых на администратора суда, можно рассматривать организацию работы по следующим направлениям:

- проведению судебных заседаний, в том числе выездных (обеспечение технической поддержки судебного заседания – аудио-, видеозапись, видеоконференцсвязь; работа с участниками процесса);
- информационному обеспечению деятельности суда;
- изучению и обобщению судебной практики и анализу судебной статистики;
- разработке предложений по совершенствованию деятельности суда и обсуждение поступивших предложений с сотрудниками суда;
- анализу общественного мнения об эффективности судебной деятельности;
- анализу уровня доступности правосудия для населения;
- обеспечению обратной связи с иными государственными органами и учреждениями, в том числе со средствами массовой информации;
- организации обучения и повышению квалификации сотрудников аппарата суда и судей;
- организации делопроизводства в суде;
- созданию и поддержанию имиджа суда, контролю за этическими правилами поведения работников аппарата суда и др.

Заключение. Если рассматривать судебную деятельность с точки зрения перспективных направлений ее развития и необходимости соответствия критериям эффективности, то необходимость и целесообразность учреждения в судах Республики Беларусь должности администратора суда, особенно в многосоставных судах, не вызывает сомнений. Администратора суда при этом целесообразно наделить полномочиями по руководству аппаратом суда.

При рассмотрении данного вопроса необходимо принимать во внимание следующие факторы:

- целесообразность введения в суде новых штатных должностей;
- финансовые возможности государства;
- главное – способность нового института повысить эффективность судебной деятельности и оправдать социальные ожидания от нее.

Таким образом, судебное администрирование необходимо рассматривать в качестве института, способствующего укреплению самостоятельности и независимости судебной власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дудченко, О.Ю. Адміністрування в судовій системі: поняття та перспективи реформування / О.Ю. Дудченко // Юрист України : науково-практичний журнал. – 2013. – № 2. – С. 138–143.
2. NACM [Electronic resource] / National Association of Court Management. – Mode of access: <http://www.nacmnet.org>. – Date of access: 02.04.2017.
3. IACA [Electronic resource] / International Association of Court Administration. – Mode of access: <http://www.iaca.ws>. – Date of access: 02.04.2017.

4. Прокудина, Л.А. Институт администраторов суда в США (история формирования и современный статус) / Л.А. Прокудина // Администратор суда. – 2007. – № 4. – С. 34–38.
5. Соломон, П. История и роль администраторов суда в Канаде / П. Соломон // Администратор суда. – 2006. – № 1. – С. 32–42.
6. Васильева, А.С. Об организации работы психолога в суде / А.С. Васильева, С.В. Калинин // Администратор суда. – 2006. – № 1. – С. 32–35.
7. Вильгушинский, М.И. Взаимодействие судов с местными государственными администрациями в Украине / М. И. Вильгушинский // Вестн. Алтайской акад. экономики и права. – 2013. – № 3. – С. 116–118.
8. Смирнова, Е.В. Перспективы совершенствования правового статуса администратора районного суда / Е.В. Смирнова // Вестн. Костромского ун-та им. Н.А. Некрасова. – 2011. – № 5–6. – С. 299–302.
9. Садыков, С.Ш. К вопросу о формировании судебного управления и судейского корпуса: сравнительно-правовой аспект / С.Ш. Садыков // Наука и новые технологии. – 2011. – № 9. – С. 243–246.
10. Доценко, Ю.В. Сущность и содержание системного подхода к организационному обеспечению деятельности федеральных судов общей юрисдикции / Ю.В. Доценко // Администратор суда. – 2007. – № 2. – С. 13–23.
11. О мерах по совершенствованию деятельности общих судов Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 10 окт. 2011 г., № 454 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
12. О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Декрет Президента Респ. Беларусь, 29 нояб. 2013 г., № 6 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
13. Захарова, Т.П. Новый институт – администраторы судов / Т.П. Захарова и А.А. Куделина // Вестн. Нижегородского ун-та им. Н.И. Лобачевского. Серия: Право. – 2000. – № 1. – С. 118–123.

Поступила 05.04.2017

PREMISES OF THE FORMATION OF THE INSTITUTION OF COURT MANAGEMENT IN BELARUS

A. YARMATS

The role and essence of the institution of judicial administration is revealed. The historical, social and legal prerequisites for the emergence of judicial administration in some foreign states are examined. Indicates the process of transforming the legal status of the court in the direction of the need to ensure its greater independence in the field of management. Attention is focused on the increasing importance of managerial processes in judicial activity. The main models of judicial administration in foreign states are singled out, their characteristic features are described. The possibility of introducing the institution of judicial administration in the Republic of Belarus is analyzed.

Keywords: court, court management, court manager, models of the court management.